

СПЕЦИФИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Е. Г. Алпацкая, В. М. Седашова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Статья посвящена особенностям реализации государственной политики в сфере разграничения государственной и муниципальной собственности на примере деятельности Министерства имущества Челябинской области. В статье представлено обоснование необходимости такого разграничения имущества. Также рассматриваются основные проблемы, обусловленные несовершенством законодательства, и предложены возможные пути разрешения накопившихся за долгую историю проблем в данной сфере.

Ключевые слова: *собственность, формы собственности, разграничение и перераспределение собственности.*

SPECIFICS OF DIFFERENTIATION AND REDISTRIBUTION OF STATE AND MUNICIPAL PROPERTY IN THE CHELYABINSK REGION

E. G. Alpatskaya, V. M. Sedashova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article is devoted to the peculiarities of the implementation of state policy in the field of differentiation of state and municipal property on the example of the activities of the Ministry of Property of the Chelyabinsk region. The article presents the justification for the need for such a differentiation of property. Also, it examines the main problems caused by the imperfection of legislation and possible ways to resolve the problems accumulated over a long history in this area.

Keywords: *property, forms of ownership, differentiation and redistribution of property.*

В рамках административной реформы, берущей свое начало еще с конца 1990-х годов в нашей стране, одним из ее ключевых направлений стала децентрализация государственного управления. Обособленные предметы ведения потребовали соответствующего ресурсного подкрепления, которое получили субъекты Российской Федерации, а также муниципальные образования, вследствие чего неизбежным стали разграничение ранее единой государственной собственности и формирование ее публичных форм. С этого же времени в России идет постоянный процесс разграничения государственной собственности на федеральную, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную.

Стоит отметить, что имеет место размытая терминология по управлению имуществом. Нормативно-правовые акты чаще всего используют такие термины, как: распоряжение, разграничение, перераспределение и отчуждение иму-

щества. Конкретнее обратим внимание именно на понятия разграничения, перераспределения и их необходимости [4].

Конституционный Суд РФ считает, что разграничить (перераспределить) государственную собственность — значит прежде всего «установить порядок отнесения объектов к определенному уровню собственности» и, кроме того, законодательное и иное нормативно-правовое регулирование порядка отнесения объектов государственной собственности к тем или иным уровням (видам) собственности — федеральной, собственности республик, других субъектов Российской Федерации.

Таким образом, разграничение и перераспределение государственной собственности «охватывает вопросы определения собственника, передачи объектов госсобственности из ведения Российской Федерации субъектам, порядок оформления данной передачи, право-

мочия федеральных органов и органов субъекта федерации, органов, которые уполномочены решать вопросы либо делегировать полномочия в этой сфере иным государственным органам (министерствам, ведомствам и т. д.)»¹. Данный комментарий указывает на совокупность стадий изменения субъектного состава отношений в сфере собственности (прекращение права собственности Российской Федерации и приобретение права собственности субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями), а также совокупность действий [1].

Мотивируется необходимость такого разграничения стремлением создать экономическую основу для осуществления полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, возложенных на них.

Новый виток массового перераспределения государственного и муниципального имущества по формам публичной собственности вызван принятыми федеральными законами разграничения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Федеральным законодательством внесены принципиальные изменения в состав имущества, которое может находиться в публичной собственности. Отныне к государственной и муниципальной собственности относится только то имущество, которое необходимо органам государственной власти и местного самоуправления для выполнения полномочий. Но, несмотря на это, принятые федеральные законы представляются не вполне обоснованными.

Например, принцип соответствия состава имущественных комплексов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возложенным на них полномочиям в перспективе исключает возможность пополнения бюджетов за счет сдачи имущества в аренду. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в соответствии с нормативно-правовой базой, установленной законодательством, передают безвозмездно в федеральную собственность здания и помещения, а также движимое имущество, предоставленное ранее в пользование федеральным структурам, что приводит к ощутимым материальным и финансовым потерям. Тем самым спровоцирован серьезный конфликт интересов между уровнями публичной власти. «При передаче предприятий в собственность субъектов в виде имущественных комплексов

перечни с пообъектным описанием и соответствующим указанием фактического местонахождения объекта, его технических и стоимостных характеристик отсутствовали. Вышеуказанное приводит к затруднительному определению правовой принадлежности объектов к определенному уровню публично-правового образования» [5].

Пробелы федерального законодательства в виде сложной системы сбора правоустанавливающих документов как пример их отсутствия в связи со сроком давности, утраты, либо попросту их оформления не в соответствии с нормами и иные противоречия целого ряда норм не позволяют до настоящего времени точно определить, какое же имущество должно остаться у сегодняшних собственников, а какое подлежит перераспределению. Постоянные изменения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления не дают возможности определить состав указанного имущества даже на ближайшую перспективу [Там же].

В условиях дефицита информационных ресурсов: комментариев, методических указаний, инструкций о разграничении государственного имущества — существует острая потребность в обмене опытом между различными субъектами публично-правовых образований в наиболее оптимальных решениях существующих в настоящее время проблем по разграниченному государственному имуществу, особенно на начальных этапах.

Так, например, в настоящее время в Челябинской области существует острая проблема с использованием некоторых зданий общежитий, находящихся на балансе и в оперативном управлении образовательных учреждений Челябинской области, переданных в результате разграничения государственной собственности из федеральной собственности. Данные общежития являются объектами специализированного жилищного фонда и необходимы для проживания граждан на период обучения, прохождения службы либо трудового договора. Вместе с тем в большинстве своем площади общежитий используются (заселены) только частично, и учреждениям приходится нести высокие расходы на их содержание. Целесообразнее было бы передать часть зданий в муниципальную собственность для решения вопросов местного значения по обеспечению малоимущих граждан, проживающих в муниципальных образованиях и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в жилищном фонде социального использования на условиях договора социального найма. Однако здесь возникает ряд проблем:

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (общ. ред. Ю. В. Кудрявцева). М.: Правовая культура, 1996. С. 329.

1) отсутствие основания изъять данные общежития из оперативного управления учреждений (даже при наличии согласия учреждения об изъятии данного жилого фонда), ведь в случае если в нем, площадью 5000 квадратных метров, проживает хотя бы несколько учащихся либо сотрудников данного учреждения, оно в соответствии с законом считается «используемым по назначению»;

2) отсутствие согласия муниципальных образований на принятие таких объектов, так как большинству зданий требуется капитальный ремонт, а финансовое обеспечение муниципальных образований, как известно, оставляет желать лучшего. Поэтому органы местного самоуправления согласны принять такие объекты, но с обязательным выделением финансовых средств на капитальный ремонт и содержание данных объектов;

3) острый вопрос о том, возможна ли частичная передача — иными словами «покомнатная» передача таких объектов в муниципальную собственность. Но в этом случае Челябинской области требуется произвести большие затраты на преобразование целого объекта (общежития) на отдельные комнаты (квартиры), осуществить мероприятия по подготовке технических паспортов на них, зарегистрировать право собственности и только потом передать муниципальному образованию [8].

Естественно, что аналогичные ситуации с разграничением имущества возникают и в других регионах. Их опыт и практика способствовали бы принятию наиболее оптимального решения в той или иной ситуации. Обмен опытом может осуществляться посредством организации специальных конференций и обучающих семинаров, конгрессов, круглых столов, панельных дискуссий, в том числе на основе интернет-технологий (в онлайн-режиме), организация стажировок.

Законодательством на территории Челябинской области полномочия органов государственной власти в сфере разграничения и перераспределения государственной и муниципальной собственности, распределены таким образом, как показано на рисунке (с. 45).

Рассмотрев функционирование Министерства имущества Челябинской области по реализации полномочий в сфере разграничения и перераспределения имущества, стоит подчеркнуть, что Минимущества сталкивается со следующими трудностями [3]:

1) комплексный учет имущества, которое передается в собственность области при разграничении государственной собственности, регистрация права собственности Челябинской

области на данные объекты, что значительно затрудняет дальнейшее распоряжение этим имуществом;

2) «истребование» имущества, которое полагается к передаче в соответствии с действующим законодательством;

3) существенные временные затраты на выполнение процедуры согласования и проведение передачи движимого имущества по целевым программам;

4) финансовые затраты на подготовку объектов специализированного жилого фонда к передаче и сама передача таких объектов (постановка на кадастровый учет и регистрация права областной собственности, подготовка технических паспортов) и пр.

Вследствие этого на уровне законодательства необходимо принять нормативно-правовые акты, которые направлены на решение проблемных вопросов, возникающих в отношении государственного имущества, переданного на первичных этапах разграничения.

Механизм разграничения имущества до самого последнего времени не был определен. Положения п. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон ‘Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации’ и ‘Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации’”» дважды пересматривались почти полностью. В результате возникли многочисленные ошибки при передаче имущества из одной формы публичной собственности в другую. Отсутствие технических описаний, каких-либо официальных требований к оформлению документов часто не позволяет определить, какие же конкретно объекты были переданы из одной публичной формы собственности в другую.

В июне 2006 года, когда первая волна перераспределения имущества была завершена, было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 374, которое определило состав необходимых при разграничении документов. Стоит отметить, что данное постановление совершенствуется и остается актуальным и по сей день [9].

Точное соблюдение требований указанного постановления значительно снизило вероятность передачи из одной публичной формы

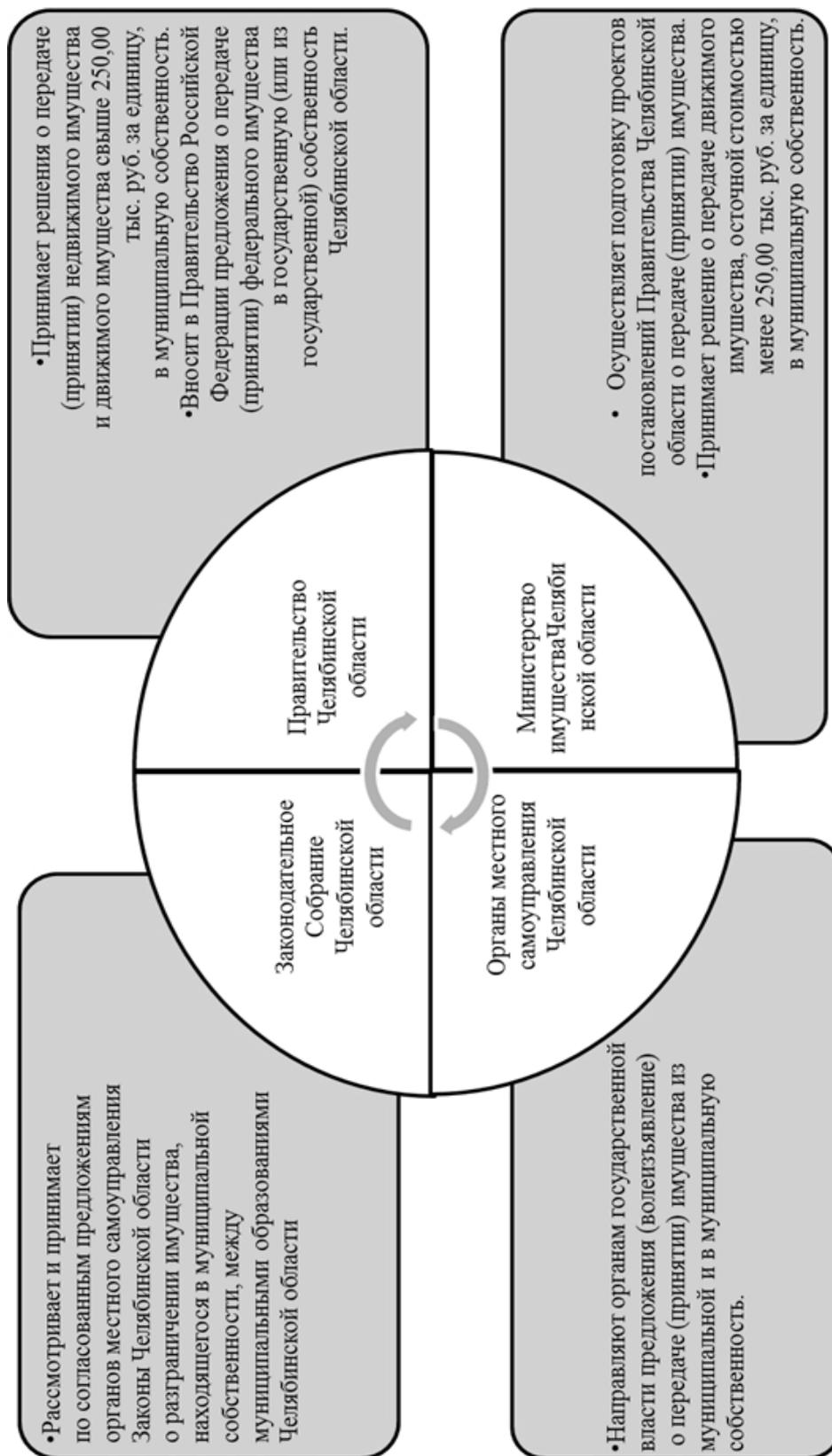


Схема распределения полномочий между органами публичной власти Челябинской области в части разграничения и перераспределения имущества на территории Челябинской области

собственности в другую объектов, которые невозможно идентифицировать, однако проблемы с переданным имуществом существуют до сих пор.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 27.12.1991 № 3020-1 и Распоряжение Президента Российской Федерации от 18.03.1992 № 114-рп не предусматривали конкретного описания недвижимого имущества в процедуре разграничения прав собственности. В результате обезличенности переданных в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перечней объектов, поспешного и некачественного разграничения государственного имущества в настоящее время приходится проводить трудоемкую работу по определению фактически перешедшего к одной из публичных форм собственности имущества, восстановлению первичной, подтверждающей документации, вести многочисленные судебные разбирательства по отстаиванию своего права на тот или иной объект собственности [2].

На подавляющее число объектов недвижимости государственная регистрация прав не произведена. Не решены вопросы финансирования дорогостоящей процедуры указанной регистрации и предшествующей ей в обязательном порядке процедуры технической инвентаризации объектов и постановке их на кадастровый учет. Решение актуальных на данный момент проблем, препятствующих осуществлению государственной регистрации права собственности на такое имущество, является приоритетным [6].

В данном случае целесообразно на законодательном уровне рассмотреть введение упрощенного порядка оформления права собственности на имущество, приобретенное субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в процессе его разграничения, при минимальном количестве документации (например, на основании актов приема-передачи, подписанных соответствующими сторонами, либо на основании решений постоянно действующих согласительных комиссий, состоящих из представителей всех уровней публичной власти, по координированию вопросов, связанных с разграничением собственности), предусмотрев в том числе выделение средств на проведение их технической инвентаризации.

Для быстроедействия процесса разграничения имущества, в том числе роста эффективности при его использовании, необходимо отменить, либо существенно доработать Постановление Верховного Совета РСФСР от 27.12.1991 № 3020-1, которое не является целесообразным в условиях современной экономической политики страны.

Вследствие этого очевидна необходимость разработки нового законодательного акта на федеральном уровне «О порядке разграничения прав собственности на государственное и муниципальное имущество в процессе перераспределения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями». Такой закон до сих пор не принят. В законе целесообразно учесть уже накопленный практический опыт, точно указать, какие именно объекты должны быть разграничены, определить судьбу объектов, которые в соответствии с новыми изменениями полномочий подлежат очередному перераспределению, разрешить перечисленные выше проблемы, вызванные коллизиями федерального законодательства, определить источники финансирования процесса и процедур разграничения и усовершенствовать систему передачи имущества с учетом наработанного за эти годы опыта [7].

Подводя итог вышесказанному, хочется обозначить, что исследование тематики разграничения и перераспределения собственности в Российской Федерации неминуемо касается более широкого диапазона проблем — проблем управления собственностью на всех уровнях власти: Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Согласно данному фактору, разграничение собственности надлежит анализировать совокупно со всей структурой государственной политики по управлению собственностью, на всех без исключения уровнях публичных образований, в том числе выявление ее приоритетов, создание эффективного взаимодействия всех уровней власти, государственное содействие развития регионов, а также делегирование части полномочий органам исполнительной власти. В пределах данной структурной политики и требуется осуществление передачи объектов государственной собственности, так как целями разграничения и перераспределения собственности являются не только экономические (интересы единства технологического процесса, территориальное расположение взаимодополняющих производств и пр.), но и организационные (повышение эффективности управляемости объектов на местах), социальные (проблемы занятости, миграции населения), политические (усиление региональной власти). Таким образом, разграничение и перераспределение объектов государственного муниципального имущества способно стать значимой движущей силой эффективного управления государственной и муниципальной собственностью в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барсукова, В. А. Разграничение публичной собственности как правоотношение [Электронный ресурс] / В. А. Барсукова // Вестник ОмГУ. Сер.: Право. — 2011. — № 3. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razgranichenie-publichnoy-sobstvennosti-kak-pravoотношение> (дата обращения 09.11.2020).
2. Винницкий, А. В. Объекты исключительной публичной собственности: пробелы законодательства и недостатки судебной практики [Электронный ресурс] / А. В. Винницкий // ВВ: Административное право и практика администрирования. — 2019. — № 6. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obekty-isklyuchitelnoy-publichnoy-sobstvennosti-probely-zakonodatelstva-i-nedostatki-sudebnoy-praktiki> (дата обращения 09.11.2020).
3. Возилова, Е. В. Экономика и управление нового времени: проблемы, тенденции и перспективы: монография / Е. В. Возилова. — Челябинск: Челяб. Дом печати, 2015. — 30 с.
4. Шульженко, С. И. Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации / С. И. Шульженко [Электронный ресурс] // Управленческое консультирование. — 2019. — № 2 (122). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemuy-upravleniya-publichnyim-imuschestvom-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения 09.11.2020).
5. Лебедев, Д. А. Правовые проблемы разграничения государственной собственности [Электронный ресурс] / Д. А. Лебедев // Имущественные отношения в РФ. — 2004. — № 9. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovyye-problemy-razgranicheniya-gosudarstvennoy-sobstvennosti> (дата обращения 09.11.2020).
6. Голубцов, В. Г. Государственная регистрация прав в процессе разграничения публичной собственности: проблемные вопросы правоприменения [Электронный ресурс] / В. Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2009. — № 1-3. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-registratsiya-prav-v-protsesse-razgranicheniya-publichnoy-sobstvennosti-problemnyye-voprosy-pravoprimereniya> (дата обращения 09.11.2020).
7. Константинова, Е. П. Повышение эффективности управления публичной собственностью в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Е. П. Константинова // Вестник ПАГС. — 2010. — № 4. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-upravleniya-publichnoy-sobstvennostyu-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения 09.11.2020).
8. Министерство имущества Челябинской области. — URL: <https://imchel.ru/> (дата обращения 09.11.2020).
9. Правительство Челябинской области: официальный сайт. — URL: <https://pravmin74.ru/> (дата обращения 09.11.2020).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Алпацкая Елена Геннадьевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. selena90@yandex.ru

Седашова Валерия Максимовна — студентка магистратуры факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. lera.sedashka@gmail.com

REFERENCES

1. *Razgranicheniye publichnoy sobstvennosti kak pravootnosheniye* [Delimitation of public property as a legal relationship]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/razgranichenie-publichnoy-sobstvennosti-kak-pravoотношение>, accessed 09.11.2020. (In Russ).
2. *Ob'yekty isklyuchitel'noy publichnoy sobstvennosti: probely zakonodatel'stva i nedostatki sudebnoy praktiki* [Objects of exclusive public property: gaps in legislation and shortcomings of judicial practice]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/obekty-isklyuchitelnoy-publichnoy-sobstvennosti-probely-zakonodatelstva-i-nedostatki-sudebnoy-praktiki>, accessed 09.11.2020 (In Russ).
3. *Vozilova Ye.V. Ekonomika i upravleniye novogo vremeni: problemy, tendentsii i perspektivy* [Economics and management of modern times: problems, trends and prospects]. Chelyabinsk, 2015. 30 p. (In Russ).
4. *Problemy upravleniya publichnyim imuschestvom v Rossiyskoy Federatsii* [Problems of public property management in the Russian Federation]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemuy-upravleniya-publichnyim-imuschestvom-v-rossiyskoy-federatsii>, accessed 09.11.2020. (In Russ).
5. *Pravovyye problemy razgranicheniya gosudarstvennoy sobstvennosti* [Legal problems of delimitation of state property]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovyye-problemy-razgranicheniya-gosudarstvennoy-sobstvennosti>, accessed 09.11.2020. (In Russ).
6. *Gosudarstvennaya registratsiya prav v protsesse razgranicheniya publichnoy sobstvennosti: problemnyye voprosy pravoprimereniya* [State registration of rights in the process of delimiting public property: problematic issues]

of law enforcement]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-registratsiya-prav-v-protsesse-razgranicheniya-publichnoy-sobstvennosti-problemnye-voprosy-pravoprimeneniya>, accessed 09.11.2020. (In Russ).

7. *Povysheniye effektivnosti upravleniya publichnoy sobstvennost'yu v Rossiyskoy Federatsii* [Improving the efficiency of public property management in the Russian Federation]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-upravleniya-publichnoy-sobstvennostyu-v-rossiyskoy-federatsii>, accessed 09.11.2020. (In Russ).

8. *Ministerstvo imushchestva Chelyabinskoy oblasti* [Ministry of Property of the Chelyabinsk Region]. Available at: <https://imchel.ru/>, accessed 09.11.2020. (In Russ).

9. *Pravitel'stvo Chelyabinskoy oblasti: ofitsial'nyy sayt* [Government of the Chelyabinsk region: official site], accessed 09.11.2020. (In Russ).